



EL IMPACTO DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN LA EDUCACIÓN

Trabajo de Suficiencia Profesional
presentado para optar al Título profesional de
Licenciado en Economía

Diego Alonso Calle Infantes

Lima, Enero, 2020

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	iii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	iv
RESUMEN	v
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	3
CAPÍTULO 3. EVIDENCIA EMPÍRICA	5
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	8
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	10

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Coeficiente de Gini en países latinoamericanos en el 2017.....	1
Tabla 2: Resultados de la evaluación PISA 2015	2

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1: Mecanismos de transmisión de los PTMC	4
--	---

RESUMEN

En el siguiente trabajo, se realiza una revisión de literatura internacional y nacional de los distintos programas de transferencia condicionada monetaria y su impacto en las variables objetivos, en el marco de la educación. Además, se observa si una mejora en las variables de educación, como asistencia escolar, ocasiona una disminución de la pobreza y/o la desigualdad. Toda esta revisión de literatura se desarrolla en América Latina y el Caribe, donde nacieron los programas de transferencia condicionada monetaria. A través de la revisión de la evidencia empírica, se demuestra que los programas sí tienen un impacto significativo en los variables objetivos, pero la evidencia sobre el impacto de estas mejoras en el mercado laboral y la desigualdad no da una respuesta definitiva.

ABSTRACT

In this research project, a review of the international and national documentation about the different programs of monetary conditional transfer and its impact in the goal variables is made, within the framework of education. Also, it is evaluated if an improvement in the education variables, like school assistance, provoke a diminution of poverty and/or inequality. All this review of literature is developed in Latin America and the Caribbean, where the programs of monetary conditional transfer were born. Through the review of the evidence, it is proven that the programs do have a significant impact in the objectives, however the evidence about the impact of these improvements in the labor market and inequality don't have a clear answer.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses en América Latina, han surgido movilizaciones en las calles de diferentes ciudades, reclamando mejores condiciones de vida y una mejor distribución del ingreso. El detonante de esta propagación de descontento sucedió en Chile. Un alza en el costo del metro al 13.78% del sueldo mínimo (Tele 13, 2019) fue el catalizador de semanas de huelgas y violencia, por parte de la ciudadanía chilena y los carabineros, además de sufrir de saqueos continuamente.

Para la comunidad internacional puede parecer sorprendente el estallido de Chile, un país que muchas veces se ha visto como el ejemplo a seguir en Latinoamérica, después de todo, es el primer país sudamericano en ser miembro oficial del OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en el 2010. Sin embargo, a pesar del crecimiento sostenido de Chile, sus niveles de desigualdad se han mantenido preocupantemente altos.

No obstante, la situación de Chile no es singular; los países latinoamericanos tienen altos niveles de desigualdad, los cuales se ven reflejados en sus coeficientes de Gini respectivos, donde Brasil tiene el mayor coeficiente de la región con un 51.3, y Uruguay el menor, 39.5 al 2017. Perú tiene un coeficiente de Gini de 43.3 con una tendencia a la baja en los últimos años, pero aún con un nivel muy alto en comparación con los países más desarrollados. En el caso de los países de Europa Occidental, estos muestran mayores niveles de igualdad, como Finlandia con un coeficiente de 27.1 (Banco Mundial, 2019).

Tabla 1: Coeficiente de Gini en países latinoamericanos en el 2017

País	Coeficiente de Gini
Argentina	41.2
Brasil	53.3
Chile	46.6
Colombia	49.7
Perú	43.3
México	48.3 ^{1/}
Uruguay	39.5

^{1/}Año 2016.

Fuente: Banco Mundial

No obstante, los problemas de América Latina y el Perú no solo se reducen a la desigualdad de ingresos. Otro problema importante en la región son los niveles de capital humano. Una forma de evaluar y comparar el nivel educativo entre varios países es la evaluación PISA (Programme for International Students Assessment). El examen PISA, también conocido como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, se realiza cada tres años a alumnos de 15 y 16 años. Aunque la comparación a través de los años es discutible dado al cambio en las preguntas y el enfoque de los

exámenes en los distintos años. Por ejemplo, en el 2009 fue la lectura, en el 2012 las matemáticas y en el 2015 las ciencias.

Sin embargo, es posible realizar una comparación entre países en el mismo año. En esta evaluación, los países latinoamericanos tuvieron un puntaje menor al promedio del OCDE. En el caso de Perú, las diferencias son mayores, debido a que ocupó los últimos puestos en ciencias y lenguaje entre los 72 países evaluados (OECD, 2015).

Tabla 2: Resultados de la evaluación PISA 2015

País	Puntaje promedio en ciencias	Puntaje promedio en lectura	Puntaje promedio en matemáticas
Media OCDE	493	493	490
CABA ^{1/} (Argentina)	475	475	456
Brasil	401	407	377
Chile	447	459	423
Colombia	416	425	390
Perú	397	398	387
México	416	423	408
Uruguay	435	437	418

^{1/} Ciudad autónoma de Buenos Aires

Fuente: OCDE

Para confrontar el problema de la distribución del ingreso y el nivel de capital humano se idearon los programas de transferencia condicionada. El primer programa de transferencia condicionada a nivel nacional fue el programa PROGRESA en México en 1997 (eventualmente llamado OPORTUNIDADES en el 2002). En el Perú, existe el programa JUNTOS.

¿Estos programas son efectivos en la educación? En base a la evidencia empírica de otros autores en distintos programas de Latinoamérica, sustentará que los programas de transferencia condicionada si tienen un impacto en varias variables que miden la educación, como asistencia escolar y matrícula, pero por sí solo, el programa no es efectivo en mejorar el capital humano y/o la situación laboral de los agentes intervenidos en su futuro.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

Los programas de transferencia condicionada monetaria, como su nombre lo indica, son programas del gobierno donde la transferencia de dinero está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones predeterminadas por el programa. Los programas de transferencia condicionada monetaria son de origen latinoamericano. El primer programa de transferencia condicionada con escala nacional fue el programa OPORTUNIDADES de México (Cecchini y Atuesta, 2017). Al ser el primer programa, los demás países latinoamericanos lo utilizaron como modelo para diseñar sus propios programas (Barrera-Orsorio, Bertrand, Linden, & Perez-Calle, 2011).

En el programa OPORTUNIDADES, se les paga a los estudiantes beneficiados mensual o bimensualmente al lograr un objetivo de asistencia escolar. Además, tiene como objetivos específicos eliminar la desnutrición, reducir la morbilidad, contribuir a que los menores completen educación básica, fomentar la corresponsabilidad y redistribuir el ingreso hacia las familias pobres (Levy & Rodríguez, Sin Herencia de Pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México., 2005).

A través de objetivos específicos similares, los programas de transferencia condicionada monetaria buscan mejorar el capital humano, condicionando las transferencias a distintas variables, como la asistencia al colegio, o una evaluación médica. Estas condiciones se dan con el objetivo de incentivar al agente beneficiado a invertir en la educación de sus hijos.

Si el agente beneficiado no cumple con las condiciones estipuladas, se le dejará de brindar el monto monetario. Los agentes beneficiados además tienen que cumplir varios requisitos de selección, como nivel de pobreza, ingreso del jefe del hogar, calidad del material de la vivienda, entre otros, con el fin de que el programa solo atienda a aquellas personas que más necesiten la transferencia.

La motivación de querer mejorar el nivel de capital humano de las personas más necesitadas se fundamenta en la idea de que un mejor nivel de capital humano resulta en un mejor rendimiento en el mercado laboral. Y finalmente, un mejor rendimiento en el mercado laboral, resulta en mejores ingresos, y de esta manera, se combate la desigualdad de ingresos. Este es el mecanismo de transmisión por el cual los programas de transferencia condicionada enfrentan la desigualdad.

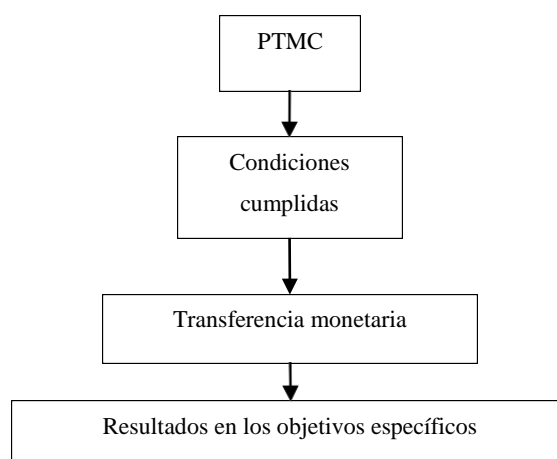
No obstante, no se puede afirmar con certeza que este mecanismo se cumple en la realidad. Existen varios factores que pueden intervenir e incluso romper alguna de las relaciones. Por ejemplo, en la relación entre asistencia escolar y formación de capital humano, no necesariamente asistir al colegio puede ocasionar un aumento significativo en el capital humano. Si el colegio es de baja calidad, la ganancia en la formación de capital humano por asistir al colegio será mínima, y por lo tanto, no brindará las herramientas suficientes para desenvolverse en el mercado laboral y obtener mayores ingresos, reduciendo la desigualdad. Otra rotura se puede dar en la misma entrega de los beneficios a

los beneficiarios. Por otro lado, existen varios motivos por el cual el programa puede no beneficiar a los más necesitados. Un caso puede ser si el posible beneficiario vive tan lejos del colegio más cercano, que la compensación económica no es incentivo suficiente para enviar a sus hijos al colegio, u otro caso donde el niño tenga alguna discapacidad que no le permita ir al colegio. En esa situación, el programa falla en brindar asistencia a los más necesitados.

O incluso puede ser efectivo en formar capital humano, pero puede ser posible que en su cercanía geográfica no haya varios puestos de trabajo disponibles, y tenga que conformarse con el mismo trabajo que hubiera tenido si no hubiera recibido el programa.

Para el propósito de ver la efectividad de este tipo de programas, y la significancia de estos quiebres en los mecanismos de transmisión, se revisarán varios trabajos realizados con anterioridad sobre el impacto de estos programas de transmisión monetaria condicionada en varios países de Latinoamérica.

Ilustración 1: Mecanismos de transmisión de los PTMC



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 3. EVIDENCIA EMPÍRICA

Existe abundante evidencia sobre el impacto de los programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina y el Caribe, incluido en el Perú. En el BID, se han realizado varios estudios sobre esta problemática. En un estudio del 2007, donde se recopilan todos los programas sociales en América Latina y el Caribe, se le dedica un capítulo a los programas de transferencia monetaria condicionada. En este documento se identifican 14 países de la región que han implementado programas de este tipo (Bouillon & Tejerina, 2007). A partir de los catorce programas en los catorce países, se describirán los más relevantes y los resultados que se han obtenido.

Como primer programa a nivel nacional, el programa OPORTUNIDADES de México muestra su importancia en el marco de los PTMC. Este programa en su diseño buscaba combatir la pobreza en tres frentes: i) educación, fomentando la asistencia escolar y la matrícula de los niños, ii) salud, promoviendo un mayor uso de los servicios de salud por todos los miembros de la familia, y iii) nutrición, promoviendo la mejora en la alimentación (Levy & Rodríguez, Sin Herencia de Pobreza. El programa Progresas-Oportunidades de México., 2005). Este patrón se repite en otros PTMC, estos suelen tener varios objetivos más allá de mejorar el nivel de educación.

Antes de evaluar el impacto de algún PTMC, hay que tomar en cuenta que un fortalecimiento de las instituciones proveedores de servicios también tiene un impacto importante en la educación que no debe ser atribuido a los PTMC.

Los resultados presentados en este programa demuestran que hubo varios cambios significativos en las variables objetivo a causa del programa OPORTUNIDADES. Se observaron incrementos significativos en las matrículas de las secundarias rurales y una reducción en la brecha de género en la educación, mostrando mejores resultados en la educación medio superior (Parker, 2003). Esta situación puede deberse a que sin la intervención de algún PTMC, los niveles de educación inicial y primaria son lo suficiente altos que cualquier impacto, será mínimo. Los resultados más importantes fueron en zonas rurales. Es de suma importancia resaltar que el objetivo específico del programa no es mejorar el rendimiento de en el mercado laboral de las personas más necesitadas. El programa no asegura de ninguna forma un mejor salario debido a la mejor salud y educación, esto depende de otros factores como el seguro social, las preferencias del individuo y la disposición de las empresas de ofrecer un mejor salario (Levy, Good intentions, Bad outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico, 2008).

Los programas de transferencia condicionada monetaria comparten similitudes en su diseño, pero las diferencias pueden tener un impacto en la efectividad del programa. En Colombia, se realizó un experimento aleatorio donde se presentó tres tipos de programas. Uno igual al programa OPORTUNIDADES, otro donde un tercio del monto transferido se entrega al comienzo del año escolar,

y otro donde se entrega un monto similar pero en la graduación. A pesar de las modificaciones, al final el monto entregado era el mismo en los tres casos. Las modificaciones del programa resultaron en mejoras significativas en la asistencia similares al programa control (clon de OPORTUNIDADES), y mejores rendimientos en la matrícula escolar y en la inscripción en educación terciaria (Barrera-Osorio, Bertrand, Linden, & Perez-Calle, 2011). Sin embargo, no todo fue positivo. Al realizarse un muestreo aleatorio a nivel de estudiante, en algunas familias solo uno de los niños recibía el beneficio. En estos casos, el programa ocasionaba un efecto negativo en el hermano o hermana que no recibía el programa, y este efecto era más pronunciado si el miembro no beneficiado era una niña.

En el caso de Chile, existe el programa Chile Solidario. Un programa de transferencia monetaria condicionada que también busca mejorar la educación y la salud de los niños. Este programa se diferencia de otros al mezclar la intervención con transferencias no monetarias, como apoyo psicológico. Además, el objetivo del programa no es la transferencia en sí, sino la integración de las personas en extrema pobreza al sistema social. El programa incluye varios subsidios, y entre uno de ellos se encuentran beneficios condicionados a la matrícula en el colegio. A través de enfoque de diferencias en diferencias, se demostró que el programa tiene un efecto de largo plazo en el mercado laboral para los miembros participantes en el programa respecto a individuos que no fueron seleccionados pero compartían características similares (Neidhoefer & Niño-Zarazúa, 2017).

A partir de este estudio, se observa que existe un efecto duradero por parte del programa, ¿pero se debe a transferencia condicionada monetaria o no monetaria? Lamentablemente, no se pueden separar ambos efectos y es difícil de comparar con otros programas que no dan el apoyo psicológico y la asistencia social a las familias. Además, el impacto mayor se ve en las zonas urbanas y no las zonas rurales, que suelen ser las de mayor necesidad.

En el Perú, el PTMC es el programa JUNTOS desde el 2005. El programa busca incentivar el acceso a los servicios de salud y educación en el país en menores de 19 años para combatir la pobreza intergeneracional, a través de transferencias a la madre del hogar, con la condición de la asistencia escolar del niño y una evaluación médica. Un estudio por parte del Banco Mundial muestra que el programa si tiene impacto en sus variables objetivos: un pequeño impacto en la matrícula escolar (4%), pero no hay un efecto en la asistencia escolar. El impacto mayor en el programa se ve en las etapas de transición, como cuando el niño tiene 7 años y comienza el colegio (Perova & Vakis, 2009). Una evaluación de impacto en el año 2017, realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) concluyó que existe una mayor probabilidad de cursar estudios según la edad normativa, utilizando una estimación paramétrica (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017). No es posible realizar una evaluación de diferencias en diferencias, porque cuando el programa JUNTOS fue implementado, no

se consideró la futura evaluación del programa. Otro resultado importante fue que no se observó que las transferencias hayan sido utilizadas en vicios, como el licor o cigarros.

Otra metodología utilizada para evaluar el programa es el método de efectos fijos, que fue utilizado para medir el posible impacto cognitivo (Sanchez, Melendez, & Behrman, 2016). En este documento, responden a la siguiente pregunta interesante: ¿es relevante la edad de exposición al programa? Los resultados indican que sí por el lado de la salud, se ven reducciones en retrasos del crecimiento y un mayor tamaño; sin embargo, en la educación no se pudo determinar un impacto significativo y diferenciado entre los grupos. Es decir, no se encontró una diferencia según la edad de exposición, y tampoco se encontró un impacto significativo en ambos grupos por separado. La medición del impacto cognitivo se realizó a través de un test de desarrollo de vocabulario. La razón detrás del impacto diferenciado en la salud se debe a la importancia de los primeros años en la nutrición de un niño.

En Costa Rica, existe el programa Superémonos, desarrollado por el Instituto Mixto de Apoyo Social (IMAS). Este programa provee cupones de comida mensuales a hogares en condición de pobreza con la condición de que todos los niños del hogar asistan al colegio. Este es un ejemplo de un programa de transferencia condicionada no monetaria. Un estudio en el 2004 encontró que este programa si logra mejorar la asistencia escolar, pero no encontró una fuerte evidencia de mejoras en los resultados en el colegio. Además el programa no reduce el trabajo infantil, el cual era el foco del estudio (Duryea, 2004).

La reducción del trabajo infantil es relevante pues, a pesar que el niño pueda asistir al colegio, si luego del colegio tiene que trabajar, no podrá dedicarse a sus estudios y su performance en el colegio se verá afectado.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

A través de las distintas experiencias de programas de transferencia monetaria condicionada, queda en evidencia que estos programas tienen impactos significativos en sus objetivos específicos y lecciones aprendidas para diseñar un mejor programa. La primera lección es cómo realizar la misma transferencia. Muchos programas solo realizan una entrega bimestral, pero otras combinaciones pueden tener mejores resultados en los incentivos. Un mayor monto en la matrícula, cuando los costos educativos son mayores, puede tener mayor impacto. Los periodos de transición también son más relevantes en la asistencia escolar, así que se debe darle mayor importancia a las edades de comienzo del colegio y el comienzo de secundaria.

Otra lección es la importancia de la transferencia condicionada no monetaria, como en el caso de Chile Solidario. No solamente es necesario un incentivo monetario, sino una asistencia de cómo administrar los ingresos y enseñar el valor de la importancia de la inversión en la educación por parte de los hogares. Otro caso de transferencia no monetaria se ve en el programa de Costa Rica, Superémonos. En este caso, la transferencia se realizó a través de cupones de comida, aunque el resultado fue similar al de una transferencia monetaria. Existe un compromiso entre los beneficiados de no utilizar los cupones en licores, pero en otras evaluaciones en el programa peruana JUNTOS, muestra que esta es una preocupación sin sustento.

Los programas de transferencia condicionada deben tener seguimiento de los beneficiados cuando ya han dejado de ser miembros del programa. Los resultados pueden ser positivos en los objetivos específicos, como mejoras en la asistencia y la matrícula escolar, pero la evidencia respecto a mejoras en el largo plazo es discutible.

Es de igual o mayor importancia la inversión en los servicios de educación y salud que la inversión en programas de transferencia condicionada. El programa puede incentivar el uso y la asistencia de estos servicios, pero si los servicios no son de calidad, no se verá un impacto en el largo plazo. Resalta que muchos programas condicionan su transferencia no solo a requisitos de educación, sino de salud también. Es de vital importancia la nutrición de los niños en los primeros tres años, como muestra la evidencia, en una posible mejora del impacto cognitivo.

Los programas buscan beneficiar a las personas con más necesidad, sin embargo, el impacto no se refleja en las zonas urbanas, ya que los niveles de asistencia escolar ya son altos en estas zonas. Si la asistencia escolar no se ve impactada, ¿es relevante el programa en términos educativos? Tal vez sea relevante incluir mayores factores de elección al acotar los beneficiados del programa, aunque esta posibilidad puede no ser factible por condiciones políticas y/o éticas.

A pesar de las tantas objeciones, los programas de transferencia condicionada han demostrado una mayor efectividad que los subsidios simples al provocar incentivos a las familias a invertir en la educación y la salud de sus hijos. Además, estas posibles recomendaciones se ven limitadas por el presupuesto y las dificultades de una mayor precisión en los objetivos y en la acotación de los programas.

En conclusión, los programas de transferencia condicionada tienen impacto en variables que pueden mejorar el nivel educativo y el capital humano, pero esto depende de otros factores ajenos del programa, como la calidad de los servicios educativos y de salud, el trabajo infantil, y la localidad (urbana o rural).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. (12 de Noviembre de 2019). *Índice de Gini / Data*. Obtenido de Datos - Banco Mundial:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2017&start=2017&view=map&year=2015>

Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L. L., & Perez-Calle, F. (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics* 3(2), 167-195.

Bouillon, C. P., & Tejerina, L. (2007). *Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Duryea, S. (2004). *The effect of conditional transfers on school performance and child labor: evidence from an ex-post impact evaluation in Costa Rica*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Levy, S. (2008). *Good intentions, Bad outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin Herencia de Pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - Resultados finales*. Lima.

Neidhoefer, G., & Niño-Zarazúa, M. (2017). The Long(er)-Term Impacts of Chile Solidario on Human Capital and Labour Income. *WIDER Working Paper 201/2017*.

OECD. (2015). *PISA 2015: Results in Focus*. Paris: OECD Publishing.

Parker, S. W. (2003). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Documentos Finales*.

Perova, E., & Vakis, R. (2009). *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. The World Bank.

Sanchez, A., Melendez, G., & Behrman, J. (2016). *The Impact of the Juntos Conditional Cash Transfer Programme in Peru on Nutritional and Cognitive Outcome: Does the Age of Exposure Matters?* Oxford.

Tele 13. (18 de Octubre de 2019). *Evasión Masiva en el Metro: Cuánto cuesta viajar en Chile*. Obtenido de <https://www.t13.cl/noticia/nacional/evasion-masiva-metro-valor-pasaje-chile-mundo-sueldo-minimo>